

### **Cytowanie**

CHICAGO: I. Kraś, *Niezależność personalna organów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego a rozwiązania zastosowane w konstytucyjnych organach Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 3, s. 219–232, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.03.16>

APA: Kraś, I. (2024), *Niezależność personalna organów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego a rozwiązania zastosowane w konstytucyjnych organach Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3, s. 219–232, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.03.16>

---

### **Ireneusz Kraś**

ORCID ID: 0000-0002-8023-6149

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

E-mail: [ikras@interia.pl](mailto:ikras@interia.pl)

## **Niezależność personalna organów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego a rozwiązania zastosowane w konstytucyjnych organach Narodowego Banku Polskiego**

**Słowa kluczowe:** zarządzanie państwem, ustrój gospodarczy państwa, nadzór i kontrola, niezależność personalna

**Keywords:** supervision and control, governance of the state, economic system of the state, personnel independence

### **Streszczenie**

Artykuł poświęcony jest niezależności personalnej organów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) w odniesieniu do rozwiązań zastosowanych w konstytucyjnych organach Narodowego Banku Polskiego (NBP). W opracowaniu zwrócono uwagę na sposób powoływania i odwoływania Przewodniczącego KNF, Zastępców i członków Komisji w odniesieniu do niezależności personalnej wskazując na rozwiązania zastosowane w organach NBP. Regulacje dotyczące kadencyjności w wymiarze czasu jej trwania i powtarzalności stanowią istotne uzupełnienie rozważań dotyczących niezależności

ści personalnej. Opracowanie zwraca uwagę na znaczenie wymogów merytorycznych dotyczących organów UKNF. W odniesieniu do nich wprowadzono wysokie standardy w tym zakresie. Artykuł wskazuje na znacznie odbiegający poziom niezależności organów UKNF w odniesieniu do rozwiązań zastosowanych w konstytucyjnych organach NBP.

## **Abstract**

### **Personal Independence of the Bodies of the Polish Financial Supervision Authority and the Solutions Applied in the Constitutional Bodies of the National Bank of Poland**

The article is devoted to the independence of the bodies of the Financial Supervision Authority (FSA) in relation to the solutions applied in the constitutional bodies of the National Bank of Poland (NBP). The report draws attention to the method of appointing and dismissing the President of the National Financial Supervisory Authority, Deputies and members of the Commission with regard to personal independence, pointing to the solutions applied in NBP bodies. The rules on the duration and repetition of the term of office are an important complement to the considerations of staff independence. The study draws attention to the importance of the substantive requirements for the bodies of the FSA. High standards have been set for them. The article points to a significantly different level of independence of the bodies of the FSA with regard to the solutions applied in the constitutional bodies of the NBP.

✱

## **I. Wstęp**

Obecnie, obok tradycyjnego trójpodziału władzy mamy do czynienia z tendencją powoływania organów, które pełnią w gospodarce funkcję regulacyjną. Stwarza to możliwość oddziaływania ich na system finansowy i utrzymania pożądanego ładu instytucjonalnego w państwie. Ze względu na wagę podejmowanych decyzji powinny one posiadać pewien szczególny stopień niezależności, zwłaszcza personalnej.

Rzeczywistą niezależność posiadają organy regulacyjne, która wynika z przepisów konstytucyjnych. W innym przypadku należy uznać, że mamy do czynienia z niezależnością deklaratywną. W literaturze możemy spotkać,

że organy regulacyjne wywodzą swoją niezależność z decyzji jakie podejmuje władza ustawodawcza w postaci ustaw<sup>1</sup>.

Instytucje nadzorujące system finansowy powinny charakteryzować się wysokim stopniem niezależności personalnej. Wpływa to na ich skuteczność działania i jednocześnie przekłada się na stabilność systemu finansowego państwa. Niezależność instytucji nadzorujących system finansowy nie powinna być niższa od tej w jaką zostały wyposażone banki centralne państw działające w gospodarkach wolnorynkowych<sup>2</sup>. Uważa się bowiem, że instytucje nadzoru nad systemem finansowym powinny posiadać niezależność na jego poziomie<sup>3</sup>. Wysoki stopień niezależności stanowi pewnego rodzaju standard, dzięki któremu możliwy jest nadzór<sup>4</sup>. W Polsce za nadzór nad systemem finansowym odpowiada Komisja Nadzoru Finansowego (KNF).

Celem opracowania jest analiza zakresu niezależności personalnej organów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) w odniesieniu do rozwiązań wprowadzonych w konstytucyjnych organach Narodowego Banku Polskiego (NBP). Analizując niezależność personalną należy brać pod uwagę sposób powoływania i odwoływania Przewodniczącego, Zastępców i Członków Komisji, kadencyjność, wymogi merytoryczne co do sprawowania wymienionych funkcji. Niektóre rozwiązania dotyczące wymogów merytorycznych stosowanych w organach UKNF stanowiłyby doskonałe wzmocnienie niezależności personalnej Prezesa NBP.

Dla przeprowadzenia rozważań wykorzystano metodę instytucjonalno-prawną i metodę porównawczą. Pierwsza z wymienionych metod pozwoliła na ana-

<sup>1</sup> K. Rokita, *Ograniczenia niezależności politycznej polskich regulacji w świetle prawa unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3, s. 53–84; M. Wierzbowski, *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 231–235.

<sup>2</sup> A. Szypulewska-Porczyńska, *Zmiany w zakresie nadzoru nad rynkiem usług bankowych Unii Europejskiej w świetle współczesnych tendencji jego rozwoju*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 8, s. 46.

<sup>3</sup> R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolter Kluwer, Kraków 2006, s. 99.

<sup>4</sup> D. Masciandaro, M. Quintyn, M.W. Taylor, *Financial Supervisory Independence and Accountability – Exploring the Determinants*, „IMF Working Paper” 2007, nr WP/08/144, s. 3; M. Quintyn, *Governance of Financial Supervisors and its Effects – A Stocktaking Exercise*, „Suerf Studies” 2007, nr 4; U.S. Das, M. Quintyn, *Crisis Prevention and Crisis Management. The Role of Regulatory Governance*, „IMF Working Paper” 2002, nr WP/02/163, s. 8–9.

lizę aktów prawnych regulujących kwestie niezależności personalnej w przypadku organów UKNF i organów NBP. Ukazała jak kształtuje się niezależność personalna w wymienionych organach. Metoda porównawcza umożliwiła porównanie rozwiązań zastosowanych w przypadku Przewodniczącego Komisji i KNF w odniesieniu do NBP jako konstytucyjnego organu państwa posiadającego stosunkowo wysoką niezależność personalną. Dała ona również możliwość wyłonienia rozwiązań jakie można byłoby zastosować w celu wzmocnienia niezależności personalnej zarówno w organach UKNF jak i w organach NBP.

Hipoteza opracowania brzmi: rozwiązania w zakresie niezależności personalnej zastosowane w organach UKNF znacznie odbiegają od tych, które zostały wprowadzone w organach NBP. KNF jest odpowiedzialna za sprawowanie nadzoru nad systemem finansowym w Polsce. Po nowelizacji ustawy<sup>5</sup> w 2019 r. otrzymała wraz z Przewodniczącym status organu UKNF. Ze względu na istotę realizowanych zadań wymienione organy powinny dysponować wysokim stopniem niezależności personalnej. Warto zatem odwołać się do rozwiązań, jakie zostały zastosowane w organach NBP<sup>6</sup>. Posiadają one wysoki stopień niezależności personalnej od momentu wyniesienia ich do rangi instytucji o charakterze konstytucyjnym<sup>7</sup>.

Pytania badawcze służące weryfikacji hipotezy: Czy zmiana statusu UKNF wpłynęła na wzmocnienie niezależności personalnej jej organów?, Jak kształ-

---

<sup>5</sup> Ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243).

<sup>6</sup> Analizą i opisem rozwiązań zastosowanych w organach NBP w doktrynie prawa bankowego i konstytucyjnego zajmowali się: E. Folcik-Mastalska, R. Mastalski, *O niezależności banku centralnego raz jeszcze*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, nr 4101, Wrocław 2022, s. 215–223; G. Ancyparowicz, *Instytucjonalno-prawne przesłanki personalnej, funkcjonalnej i finansowej niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1(85), s. 569–586; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6, s. 32–51; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 97–101; M. Zubik, *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 101–106; A. Jurkowska-Zeidler, *Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 811–826; C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11, s. 15–27; R. Huterski, *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000, s. 149–207.

<sup>7</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

tuje się wymiar niezależności personalnej organów NBP? Jaki sposób powoływania czy odwoływania Przewodniczącego, Zastępców i Członków Komisji będzie wystarczający do uznania, że posiadają oni przymiot niezależności personalnej?, Czy istnienie kadencyjności organu wzmacnia niezależność personalną UKNF?, Jakie wymogi ubiegania się o powołanie na określoną funkcję organu należy uznać za merytoryczne?

## II. Pojęcie niezależności personalnej

Kluczowe znaczenie dla działania instytucji o charakterze regulacyjnym ma niezależność rozumiana jako pewna autonomia w odniesieniu do organów państwowych<sup>8</sup>. Jednym z jej wymiarów jest niezależność personalna. Została ona wykreowana przez krótkowzroczną działalność polityków<sup>9</sup>. Dlatego ma fundamentalne znaczenie w zakresie gwarancji pełnej niezależności. Oznacza stabilizację obsady personalnej pozwalającej na swobodne podejmowanie decyzji o charakterze doraźnym i długofalowym. W szczególności dotyczy to instytucji o charakterze regulacyjnym, których działalność zakłada konieczność systematycznego wdrażania określonych zadań np. w zakresie prowadzenia polityki mikroostrożnościowej<sup>10</sup>. Ich realizacja wymaga spójnej wizji i przynosi korzyści z pewnym opóźnieniem, który wykracza poza horyzont kalendarza wyborczego i nie jest spójny z wizją polityków<sup>11</sup>.

Wymiar personalnej niezależności związany jest z zapewnieniem niezależności osobom wchodzącym w skład danego organu. Dotyczy on minimalizacji wpływu świata polityki na obsadę organu. Przejawia się przede wszystkim w trybie powołania członków. Wzmocnieniem niezależności personalnej jest: kadencyjność, brak możliwości odwołania przed upływem kadencji osób spr-

<sup>8</sup> T. Knepek, *Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW” 2014, T. 6, s. 53.

<sup>9</sup> G. Paluszak, *Pojęcie niezależności banku centralnego i jej typy [w:] Bankowość w okresie przemian systemowych. Wybrane zagadnienia*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, Poznań 1998, s. 22–23.

<sup>10</sup> W Polsce za realizację polityki mikroostrożnościowej odpowiada Komisja Nadzoru Finansowego.

<sup>11</sup> W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 174.

wujących funkcje w danym organie, zakaz łączenia działalności z innymi stanowiskami publicznymi, zakaz wykonywania innej działalności, brak członkostwa w partii politycznej czy związku zawodowym oraz wysokie wynagrodzenie<sup>12</sup>. Istotne znaczenie w tym wymiarze niezależności mają również wymogi merytoryczne dotyczące osób piastujących określone funkcje w danym organie.

Status niezależności personalnej organu należy utrzymywać w sytuacji, kiedy podejmuje on decyzje niepopularne społecznie. W takich okolicznościach należy wręcz zadbać o dalsze umacnianie tej niezależności dla skuteczności podejmowanych decyzji. Zagwarantowanie niezależności danemu organowi może być również wykorzystane do realizacji działań kontrolnych w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza gdy został on powołany przez poprzedni obóz rządzący. Może wtedy stać się instrumentem oddziaływania ze strony opozycji.

### **III. Powołanie i odwołanie Przewodniczącego KNF w kontekście niezależności personalnej**

Przewodniczący Komisji jako jednoosobowy organ UKNF<sup>13</sup> powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów (PRM)<sup>14</sup>. Taki tryb powoływania Przewodniczącego stanowi wyraz hierarchicznego podporządkowania PRM. Osłabia to w znacznym stopniu niezależność personalną tego organu. Wraz z nadaniem Przewodniczącemu statusu organu UKNF w 2019 r.<sup>15</sup> należało wzmocnić jego niezależność personalną. Pozostawiono jednak dotychczasowy tryb powoływania bez zmian mimo nadania statusu organu. Należałoby zatem rozważyć włączenie w proces powoływania Przewodniczącego Parlamentu RP. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia w przypadku powoływa-

---

<sup>12</sup> R. Chęciński, M. Przychodzki, *Wprowadzenie do polskiej praktyki ustrojowej koncepcji niezależności banku centralnego na tle doświadczeń europejskich*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2018, t. XXVIII, nr 3, s. 22.

<sup>13</sup> Art. 10 ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243).

<sup>14</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157 poz. 1119 ze zm.).

<sup>15</sup> I. Kraś, *Change in the political position of the Polish Financial Supervision Authority*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8, s. 141.

nia Prezesa NBP<sup>16</sup>. Jest on powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na okres 6 lat<sup>17</sup>. Przewodniczący Komisji powoływany jest na okres 5 lat. Tym samym zostaje spełniony wymóg odpowiednio długiej kadencji organu. W bankach centralnych państw kadencja prezesów trwa minimum pięć lat<sup>18</sup>.

Niezależność personalna wzmocniona jest brakiem możliwości dowolnego odwoływania osób pełniących funkcje w danym organie. Takie rozwiązania zastosował ustawodawca w odniesieniu do odwołania Przewodniczącego KNF<sup>19</sup>. Z podobnym rozwiązaniem mamy do czynienia w stosunku do organów NBP. Wskazanie przez ustawodawcę zamkniętego katalogu przyczyn odwołania wymienionych organów UKNF stanowi wzmocnienie niezależności personalnej. Podmioty powołujące, a w przypadku Przewodniczącego KNF jest to Premier, nie mogą odwołać ich w innych wypadkach niż te wskazane w ustawie.

Przesłanki odwołania Przewodniczącego KNF można podzielić na fakultatywne i obligatoryjne, podobnie jak w przypadku organów NBP. Te o charakterze obligatoryjnym powinny zostać obwarowane terminem ich realizacji. Nalżyłoby w związku z tym rozważyć czy wystąpienie przesłanek o charakterze obligatoryjnym nie powinno z mocy prawa pociągnąć za sobą wygaśnięcia kadencji danego organu<sup>20</sup>.

#### **IV. Znaczenie kadencyjności w aspekcie niezależności personalnej w organach UKNF**

Istotnego znaczenia w kontekście niezależności personalnej nabiera brak wskazania przez ustawodawcę powtarzalności kadencji<sup>21</sup>, czyli możliwości po-

---

<sup>16</sup> I. Kraś, *Kadencyjność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie Banku Centralnego w Polsce – regulacje konstytucyjne i ustawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.

<sup>17</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140 poz. 938 ze zm.).

<sup>18</sup> Protokół (nr 4) z 26 października 2012 r. w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, art. 7 (Dz.U. UE C 326/230).

<sup>19</sup> Art. 8 ust. 1 i 2. ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze...

<sup>20</sup> P. Stanisławiszyn, *Powołanie i odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie o Narodowym Banku Polskim*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. 7, s. 154.

<sup>21</sup> W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego...*, s. 194–195.

nowego powołania tej samej osoby na Przewodniczącego KNF. Jest to jedna z głównych przesłanek dotyczących niezależności personalnej<sup>22</sup>. Ustawodawca nie określił, ile razy dana osoba może pełnić tę funkcję. W takim przypadku nie ma żadnych ograniczeń co do ponownego powołania tej samej osoby na stanowisko Przewodniczącego. Nieograniczona liczba kadencji dla tej samej osoby osłabia wymiar niezależności personalnej, a z taką mamy do czynienia w tym przypadku. Najlepszym rozwiązaniem w tej sytuacji byłaby konstrukcja kadencji niepowtarzalnej, czyli jednokrotnej jaką zastosowano w przypadku RPP<sup>23</sup>. Sprzyjałoby to urzeczywistnieniu niezależności personalnej. Przewodniczący KNF nie miałby motywacji do zabiegania o ponowny wybór. Likwiduje to pokusę realizowania zadań zgodnie z oczekiwaniami organu kreującego.

Ustawa o nadzorze nie przewiduje, aby pomiędzy kolejnymi kadencjami upłynął pewien okres. Oznacza to, że po upływie danej kadencji można wybrać tą samą osobę na Przewodniczącego Komisji. Jeżeli Przewodniczący zrezygnuje ze stanowiska i nie będzie skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej to może być ponownie powołany.

Zmiany członków KNF mają charakter rotacyjny i nie dotyczy ich zasada kadencyjności, jak w przypadku Przewodniczącego. Zależą one od organów, które reprezentowane są przez poszczególnych członków Komisji. Zmieniają się oni w zależności od ich powołania przez instytucje reprezentowane w Komisji<sup>24</sup>. Rotacyjny charakter zapewnia wymianę piastunów i zapobiega mentalnemu zastojowi. Daje to impuls do realizacji polityki państwa i odzwierciedla aktualną wolę elektoratu<sup>25</sup>. Najbardziej stabilnym w składzie Komisji wydaje się Prezes NBP powoływany na sześcioletnią kadencję<sup>26</sup>. Obsada personalna podczas trwania całej kadencji nie oznacza jednak absolutnej niezmienności. Może ona być przerwana w sytuacji, gdy pojawiają się sytuacje

---

<sup>22</sup> J. Pietrucha, *Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 12, s. 19.

<sup>23</sup> Art. 13 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym...

<sup>24</sup> Art. 5, ust. 2 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze...

<sup>25</sup> D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 134.

<sup>26</sup> M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI, s. 112.



w których realizacja mandatu jest niemożliwa np. w związku z biologicznymi uwarunkowaniami dotyczącymi ludzkiego życia<sup>27</sup>.

## **V. Wymogi merytoryczne jako wzmocnienie niezależności personalnej organów UKNF**

Wzmocnieniem wymiaru niezależności personalnej jest wskazanie w ustawie katalogu wymogów merytorycznych, jakie powinni spełniać kandydaci na Przewodniczącego KNF i Zastępców. Należą do nich posiadanie polskiego obywatelstwa, możliwość korzystania z pełni praw publicznych, posiadanie co najmniej wykształcenia wyższego oraz odpowiedniej wiedzy z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym. Wymagane jest również doświadczenie zawodowe, posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy na stanowiskach kierowniczych, brak karalności za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Osoby takie powinny również cieszyć się nieposzlakowaną opinią i dawać rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań<sup>28</sup>. Przedstawiony katalog jest bardziej rygorystyczny i szczegółowy niż w odniesieniu do konstytucyjnych regulacji dotyczących Prezesa NBP, członków RPP i Zarządu. Zgodnie z przepisami<sup>29</sup> Prezesem może być osoba nienależąca do partii politycznej i związku zawodowego oraz nieprowadząca działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu. W odniesieniu do RPP Konstytucja wskazuje, że ma to być osoba wyróżniająca się wiedzą z zakresu finansów. Natomiast ustawa o NBP mówi o obowiązku zawieszenia działalności w partii politycznej i związku zawodowym. Są to bardzo ogólne warunki pozbawiane szczegółowości, a tym samym osłabiające niezależność personalną organów NBP. W odniesieniu do członków Zarządu, mimo tego, że jest on również organem NBP mamy do czynienia z regulacją ustawową mówiącą, że członek Zarządu nie może zajmować żadnych stanowisk i podejmować działalności zarobkowej lub publicznej poza naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską. Ma obowiązek zawieszenia członkostwa w partii po-

<sup>27</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 193.

<sup>28</sup> Art. 7, ust. 1, art. 9 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze...

<sup>29</sup> Art. 227 ust. 4 Konstytucja RP.

litycznej i związku zawodowym. W przypadku Przewodniczącego KNF stawia się konkretne wymogi o wiele bardziej rygorystyczne. Należałoby zatem uzupełnić stawiane wymogi w odniesieniu do organów NBP wskazanymi dla kandydata na Przewodniczącego KNF. Są one znacznie większym gwarantem utrzymania niezależności personalnej, a jest to organ niekonstytucyjny.

W stosunku do członków Komisji ustawodawca nie przewidział żadnych wymogów dotyczących wiedzy merytorycznej czy doświadczenia zawodowego. W sposób zdecydowany osłabia to niezależność personalną. W przypadku członków organów NBP zadbano o standardy zapewniające niezależność personalną. Są one wyższe w stosunku do członków RPP niż te zastosowane w odniesieniu do członków Zarządu, względem których nie zastosowano wymogu wyróżnienia się wiedzą z zakresu finansów.

## **VI. Powoływanie i odwoływanie Zastępców i członków KNF**

Zastępców Przewodniczącego KNF powołuje i odwołuje PRM na wniosek Przewodniczącego. Ustawa nie przewiduje przesłanek odwołania zastępców. Przedstawione rozwiązania stanowią osłabienie niezależności personalnej, ponieważ mogą się one przyczynić do nadmiernego podporządkowania po raz kolejny PRM. W przypadku organów NBP mamy wskazane przesłanki odwołania, co wzmacnia niezależność personalną.

Po nowelizacji ustawy w 2019 r. nastąpiło poszerzenie składu członków Komisji o 4 osoby. W większości jej członkowie są zależni bezpośrednio od PRM i wywodzą się bezpośrednio z rządu. W pełni niezależnymi członkami Komisji są Prezes NBP lub delegowany członek Zarządu oraz przedstawiciel Prezydenta RP. W przypadku składu KNF ustawodawca nie wprowadził ograniczenia liczbowego jej członków. Zatem istnieje możliwość ciągłego zwiększania tego składu. W organach kolejalnych NBP wyraźnie określono ich skład liczbowy. W wyniku zwiększenia liczby członków KNF nie nastąpiło wzmocnienie niezależności personalnej. Z drugiej jednak strony mechanizm swobodnego kształtowania składu osobowego ma zapewnić niezależność członków Komisji pod kątem prowadzonej dyskusji<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 142–143.

W kolegialnych organach UKNF i NBP zastosowano rozwiązania różniące wymogi w odniesieniu do ich składów osobowych. W KNF mamy podział na wymogi dotyczące Przewodniczącego, Zastępców i członków (brak wymogów). W RPP istnieje zróżnicowanie wymogów w odniesieniu do Przewodniczącego (Prezes NBP) i pozostałych członków. W Zarządzie NBP mamy podział na Przewodniczącego (Prezes NBP) i członków Zarządu w tym dwóch wiceprezesów. Są oni traktowani jako członkowie Zarządu, a nie jak w przypadku KNF wyróżnieni zastępcy. W związku z tym wymogi zostały sformułowane tylko w odniesieniu do członków Zarządu NBP.

## **VII. Zakończenie**

Przedstawiona we wstępie hipoteza została zweryfikowana pozytywnie. W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się następujące wnioski. Mimo nadania Przewodniczącemu i Komisji statusu organów UKNF nie zadbano o wzmocnienie ich niezależności personalnej. Przewodniczący KNF jest powoływany w dalszym ciągu przez PRM. Stanowi to wyraz hierarchicznego podporządkowania Premierowi, co zdecydowanie osłabia niezależność personalną.

Oslabieniem niezależności personalnej Przewodniczącego KNF jest nieokreślenie w stosunku do niego powtarzalności kadencji. Oznacza to, że ta sama osoba może być kilkakrotnie wybierana na Przewodniczącego Komisji. Stanowi to pokusę do realizowania zadań zgodnie z oczekiwaniami organu kreującego jakim jest PRM.

Zastępców KNF podobnie jak Przewodniczącego powołuje i odwołuje PRM na wniosek Przewodniczącego. Zastosowanie takiego trybu wpływa na osłabienie niezależności personalnej. Brak wskazania przesłanek odwołania zastępców stanowi dalsze jej osłabienie. Przyczynia się to do nadmiernego podporządkowania Zastępców Przewodniczącemu Komisji. W odniesieniu do organów NBP przesłanki co do ich odwołania zostały wprowadzone.

Brak wymogów merytorycznych dla członków Komisji i szczególnego trybu ich powoływania powoduje osłabienie niezależności personalnej. Można jedynie domniemywać, że ustawodawca uznał, że do Komisji zostaną wskazane osoby z odpowiednią wiedzą merytoryczną i doświadczeniem zawodo-

wym. W odniesieniu do organów kolejalnych NBP wprowadzono określony, zróżnicowany standard wymogów merytorycznych.

Zwiększenie składu ilościowego członków Komisji nie wzmocniło niezależności personalnej. Niezależnymi osobami w Komisji są Prezes NBP lub delegowany członek Zarządu oraz przedstawiciel Prezydenta RP. Skład osobowy Komisji w znacznym stopniu jest uzależniony od PRM. Stwarza to możliwość wywierania wpływu na Komisję przez PRM.

Organy UKNF wymagają wzmocnienia niezależności personalnej. Wskazane byłoby włączenie w procedurę powoływania i odwoływania organów UKNF władzy ustawodawczej, jak ma to miejsce w przypadku Prezesa NBP i członków RPP konstytucyjnych organów banku centralnego. Przy obecnym rozwiązaniu kluczową rolę odgrywa PRM.

Właściwym rozwiązaniem wzmacniającym niezależność personalną stanowiłoby wprowadzenie zamkniętego katalogu przyczyn odwołania zastępców KNF. Taki zastosowano w przypadku RPP i członków Zarządu NBP.

Należałoby również wprowadzić kadencyjność niepowtarzalną w odniesieniu do Przewodniczącego KNF, która została zastosowana w RPP lub powtarzalną jak w przypadku Prezesa NBP. W obecnych rozwiązaniach nie ma żadnych ograniczeń co do ponownego powołania tej samej osoby na funkcję Przewodniczącego Komisji.

Wzorując się na rozwiązaniach dotyczących wysokich wymagań merytorycznych jakie musi spełnić kandydat na Przewodniczącego KNF, należałoby je wprowadzić w odniesieniu do Prezesa NBP. W jego przypadku mamy do czynienia z brakiem jakichkolwiek wymagań w tym zakresie. Przed Prezesem NBP powinny być stawiane wysokie wymagania merytoryczne ze względu na to, że jest on konstytucyjnym organem banku centralnego państwa.

## Literatura

Ancyparowicz G., *Instytucjonalno-prawne przesłanki personalnej, funkcjonalnej i finansowej niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1(85).

Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.

- Chęciński R., Przychodzki M., *Wprowadzenie do polskiej praktyki ustrojowej koncepcji niezależności banku centralnego na tle doświadczeń europejskich*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2018, t. XXVIII, nr 3.
- Das U.S., Quintyn M., *Crisis Prevention and Crisis Management. The Role of Regulatory Governance*, „IMF Working Paper” 2002, nr WP/02/163.
- Fedorowicz M., *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI.
- Folcik-Mastalska E., Mastalski R., *O niezależności banku centralnego raz jeszcze*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, nr 4101, Wrocław 2022.
- Grajewski, K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Huterski R., *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000.
- Jurkowska-Zeidler A., *Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006.
- Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11.
- Kraś I., *Change in the political position of the Polish Financial Supervision Authority*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8.
- Kraś I., *Kadencyjność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie Banku Centralnego w Polsce – regulacje konstytucyjne i ustawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Masciandaro D., Quintyn, Taylor M.W., *Financial Supervisory Independence and Accountability – Exploring the Determinants*, „IMF Working Paper” 2007, nr WP/08/144.
- Paluszak G., *Pojęcie niezależności banku centralnego i jej typy [w:] Bankowość w okresie przemian systemowych. Wybrane zagadnienia*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, Poznań 1998.
- Pietrucha J., *Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 12.
- Quintyn M., *Governance of Financial Supervisors and its Effects – A Stocktaking Exercises*, „Suerf Studies” 2007, nr 4.
- Rokita K., *Ograniczenia niezależności politycznej polskich regulacji w świetle prawa unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.

- Stanisławiszyn P., *Powołanie i odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie o Narodowym Banku Polskim*, „*Ekonomia i Prawo*” 2011, t. 7.
- Szypulewska-Porczyńska A., *Zmiany w zakresie nadzoru nad rynkiem usług bankowych Unii Europejskiej w świetle współczesnych tendencji jego rozwoju*, „*Bank i Kredyt*” 2003, nr 8.
- Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2009, nr 7–8.
- Wierzbowski M., *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2014, z. 2.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „*Państwo i Prawo*” 2001, nr 6.
- Zubik M., *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2002, nr 5.